Beilage
zur Sitzung des Personal- und Organisationsausschusses
vom 06.05.2025

120-

Verbeamtung mit sonstigem Qualifikationserwerb (Art. 38, 39 LlbG)
hier: Weiterentwicklung auf Grundlage des Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (Inkrafttreten zum 01.07.2024)

I. Sachverhalt:

1. Bisherige Möglichkeiten der Verbeamtung nach Art. 38, 39 LlbG, Praxis bei der Stadt Nürnberg

Zuletzt wurde mit POA-Beschluss vom 28.01.2020 über die Maßnahmen zur Gewinnung und Bindung von Fachkräften bei der Stadt Nürnberg und dahingehend konkret über die Verbeamtung mit sonstigem Qualifikationserwerb entschieden.

Voraussetzung für die Anwendung des Art. 38 Abs. 1 LlbG waren das Vorliegen eines dienstlichen Bedürfnisses. Die Fachlaufbahnen, in denen ein sonstiger Qualifikationserwerb zulässig war, wurden in der Anlage 1 zu Art. 39 LlbG aufgezählt. Die in Betracht kommenden Studienabschlüsse waren dabei nicht näher festgelegt. Sie mussten jedoch der vorhergesehenen Verwendung und Fachlaufbahn entsprechen.

Eine Grundlage dafür, ob ein Studienabschluss für einen bestimmten fachlichen Schwerpunkt eine geeignete Basis bilden kann, war die Anlage 4 zu Art. 70 Abs. 6 Satz 1 Laufbahnverordnung (LbV), über die Zuordnung der bisherigen Laufbahnen besonderer Fachrichtungen zu den nach Anlage 1 zu Art. 39 eingerichteten fachlichen Schwerpunkten (Beamtenrecht in Bayern von Weiss, Niedermaier, Summer, Zangl zu Art. 39 LlbG, Rdnr. 7).

In denjenigen fachlichen Schwerpunkten, für die ein Vorbereitungsdienst und eine Qualifikationsprüfung eingerichtet war, war für einen Qualifikationserwerb nach Art. 38 bis 40 LlbG auf der Grundlage eines konkurrierenden Studienabschlusses ohne Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung kein Raum (vgl. Konrad, „Laufbahnrecht Bayern“). Die Verbeamtung mit sonstigem Qualifikationserwerb nach Art. 39 LlbG kam daher nur dann bzw. insoweit in Betracht, als ein nicht im Rahmen einer durch Ausbildungs- und Prüfungsordnung geregeltes (Fachhochschul- oder Universitäts-) Studium vorlag.

Art. 39 LlbG ermöglicht aber bei nicht mit einem eingerichteten Vorbereitungsdienst konkurrierenden Studiengängen (z. B. BWL, VWL, Informatik) den sonstigen Qualifikationserwerb.

Die Zulassungsvoraussetzungen für die fachlichen Schwerpunkte Humanmedizin und Veterinärmedizin der Fachlaufbahn Gesundheit sind durch Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 38 Abs. 2 LlbG geregelt. Diese beiden Bereiche sind insofern nicht Gegenstand der folgenden Ausführungen.

Auf dieser Basis wurde mit POA-Beschluss vom 28.01.2020 folgende Praxis bei der Stadt Nürnberg beschlossen:

1.1 Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen

Bislang wurde in der 4. Qualifikationsebene bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 39 Abs. 2 LlbG, bei abgeschlossenem wirtschaftswissenschaftlichen Hochschulstudium, in Einzelfällen in einem engen Rahmen dem Antrag einer Verbeamtung zugestimmt, zumal hier für den Schwerpunkt Verwaltung und Finanzen kein Vorbereitungsdienst eingerichtet ist. Der Studienabschluss musste jedoch der vorhergesehenen Verwendung und Fachlaufbahn entsprechen. In diesem Bereich existieren auf Grund der vielfältigen Aufgabenschwerpunkte in der Stadtverwaltung sehr unterschiedliche Fallkonstellationen.

Für die 3. Qualifikationsebene der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen ist ein Vorbereitungsdienst eingerichtet. Die Stadt Nürnberg bildet grundsätzlich bedarfsorientiert für die 3. Qualifikationsebene aus. Eine Verbeamtung nach Art. 39 LlbG ist hier grundsätzlich vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen nur bei einem nicht mit dem Vorbereitungsdienst vergleichbaren Studium möglich. Bislang wurde in der 3. Qualifikationsebene bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 39 Abs. 2 LlbG, bei abgeschlossenem wirtschaftswissenschaftlichen Hochschulstudium, in Einzelfällen in einem engen Rahmen dem Antrag einer Verbeamtung zugestimmt. Der Studienabschluss musste jedoch der vorhergesehenen Verwendung und Fachlaufbahn entsprechen.

1.2 Fachlaufbahn Bildung und Wissenschaft

Auch in dieser Fachlaufbahn bestand grundsätzlich im fachlichen Schwerpunkt Kunst- und Kulturwissenschaften für die 3. und 4. Qualifikationsebene die Möglichkeit der Verbeamtung aufgrund sonstigem Qualifikationserwerbs. Im fachlichen Schwerpunkt Archivwesen und Bibliotheksdienste ist für die zweite, dritte und vierte Qualifikationsebene jeweils ein Vorbereitungsdienst eingerichtet. Aufgrund der derzeit noch guten Bewerberlage und dem mit Blick auf die geregelten Vorbereitungsdienste nur begrenzten Anwendungsbereich, erfolgte zuletzt eine Entscheidung jeweils im Einzelfall.

1.3 Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik

In der Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik ist für den fachlichen Schwerpunkt bautechnischer und umweltfachlicher Verwaltungsdienst ein Vorbereitungsdienst für die 3. und 4. Qualifikationsebene eingerichtet.

In der Fachverordnung bautechnischer und umweltfachlicher Verwaltungsdienst (FachV-btuD) wird über § 5 Satz 1 Nr. 1 – 3 i.V.m. § 7 definiert, in welchen Fachgebieten ein Abschluss als Zulassungsvoraussetzung abgeschlossen sein muss. Für den Einstieg in die 3. Qualifikationsebene muss ein Bachelor-Studienabschluss in einem der Fachgebiete Hochbau und Städtebau, Maschinenwesen, Elektrotechnik, Straßen- und Ingenieurbau, Verkehrsmanagement, Wasserwirtschaft, Technischer Umweltschutz oder Naturschutz und Landschaftspflege nachgewiesen werden. Der Einstieg in die 4. Qualifikationsebene erfordert einen Master oder Diplomabschluss im Hochbau, Städtebau, Maschinenwesen und Elektrotechnik, Straßen-Ingenieurbau / Verkehrsmanagement oder in der Wasserwirtschaft.

Darüber hinaus bestand nach bisherigem Recht für die 3. und 4. Qualifikationsebene über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 bzw. Abs. 2 i.V.m. Anlage 1 zu Art. 39 LlbG die Möglichkeit, für den fachlichen Schwerpunkt Ingenieurwissenschaften, Beschäftigte mit anderen als der in der FachV-btuD genannten Studienabschlüssen bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen zu verbeamten. In Einzelfällen wurde dies in der Vergangenheit bei der Stadt Nürnberg bereits getan.

Regelmäßig wurden darüber hinaus beim Amt für Geoinformation und Bodenordnung Geodätinnen und Geodäten (Vermessungsingenieur/innen) auf Antrag verbeamtet, da hier kein Vorbereitungsdienst eingerichtet ist.

Für Bewerber/innen mit FH- oder Universitätsabschluss (Bachelor/Master) im Studiengang Informatik oder einem vergleichbaren MINT-Studiengang bestand bisher, bei Vorliegen der sonstigen beamtenrechtlichen Voraussetzungen, über Art. 38 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 LlbG die Möglichkeit der Verbeamtung. Auch hier war eine Verbeamtung nur möglich, soweit es sich um kein zu einem Vorbereitungsdienst konkurrierendes Studium handelt (auf die grundsätzlichen Ausführungen unter Nr. 1 wird verwiesen).

2. Neue Möglichkeiten der Verbeamtung nach Art. 39 LlbG

Das Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften ist zum 01.07.2024 in Kraft getreten. Leider war zu diesem Zeitpunkt nicht klar, ob zur geänderten Rechtslage noch weitergehende Ausführungen des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat oder des Landespersonalausschusses zu erwarten sind. Ende 2024 hat sich herauskristallisiert, dass insbesondere keine weitergehenden Verwaltungsvorschriften zu erwarten sind. Auch ein Austausch auf interkommunaler Ebene über der Bayerischen Städtetag hat keine weitergehenden Erkenntnisse ergeben.

Die Gesetzesänderung soll insbesondere der Stärkung sowie der Sicherung der Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes in Bayern in Zeiten zunehmenden Fachkräftemangels dienen. Die gesetzliche Altersgrenze für eine Verbeamtung, Vollendung des 45. Lebensjahres, bleibt unverändert bestehen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die bereits bei der Stadt Nürnberg bisher praktizierten Verbeamtungen rein rechtlich auch weiterhin ermöglicht werden könnten.

Mit dem **Wegfall der Anlage 1 zum LlbG** entfällt die gesetzliche Vorentscheidung, welche Studiengänge als für den Zugang geeignet angesehen werden. Zukünftig muss auf die fachliche Eignung des jeweiligen individuell absolvierten Studiengangs geachtet werden (Vergleich der Studieninhalte mit den Anforderungen der Fachlaufbahn und des vorgesehenen Verwendungsbereichs).

Laut Gesetzesbegründung kann die notwendige Qualität der fachlichen Ausbildung, abgesehen von der Prüfung der Geeignetheit, zudem noch dadurch abgesichert werden, dass Dienstherren im Rahmen von Ausschreibungen vorgeben können, welche Anforderungen die Bewerbenden erfüllen sollen. Insbesondere kann festgelegt werden, welche Studienabschlüsse infrage kommen. Es wäre eine Möglichkeit, sich im Hinblick auf den Verwendungsbereich an den früheren fachlichen Schwerpunkten des LlbG zu orientieren, wobei diese keinen Dienststellenbezug haben, und er daher allgemeiner gefasst werden sollte.

Neben dem **„Dreiklang" zwischen Studienabschluss, Fachlaufbahn und Verwendungsbereich** muss wie bisher auch ein **dienstliches Bedürfnis** für die Übernahme in das Beamtenverhältnis von Absolventinnen bzw. Absolventen bestimmter Studiengänge vorliegen, und zwar auch dann, wenn die Bewerbenden grundsätzlich geeignet wären. Verbeamtungen mit sonstigem Qualifikationserwerb dürfen nur dann in Betracht gezogen werden, wenn es tatsächlich und objektiv ein Personalgewinnungs- oder -bindungsproblem gibt.

In den letzten Jahren hat sich eine Öffnung der Stellenprofile bei den Ausschreibungen ergeben. Je spezialisierter der Studiengang, desto weniger sinnvoll erscheint eine Verbeamtung. Besonders wichtig ist die universelle und breite Verwendbarkeit der Mitarbeitenden innerhalb der Stadtverwaltung. Das Anforderungsprofil ist immer auf eine konkrete Stelle bezogen. Dies muss nicht immer mit den Studienrichtungen, die für den wesentlich breiter definierten Verwendungsbereich passend erscheinen, deckungsgleich sein.

3. Bewertung von Verbeamtungen nach Art. 39 LlbG bei der Stadt Nürnberg

Im Hinblick auf die durch die Gesetzesänderung neu eröffneten Möglichkeiten müssen verschiedene Punkte im Hinblick auf eine Verbeamtung nach Art. 39 LlbG betrachtet und bewertet werden.

Ein zentraler Aspekt der Verbeamtung sind die finanziellen Folgen, auch die über die aktive Dienstzeit hinaus.

Zu beachten ist, dass Krankheits- und Versorgungskosten bei Beamt/innen deutlich höher sind als bei Tarifbeschäftigten. Während längerer Krankheit erhalten sie volle Bezüge, auch bei vorzeitiger Pensionierung entstehen hohe Versorgungskosten. Zudem trägt der Dienstherr die Beihilfekosten, was bei Angestellten entfällt. Auch Pensionen und deren Verwaltung verursachen nennenswerte Ausgaben.

Neben dem finanziellen Aspekt ist zwar davon auszugehen, dass eine Verbeamtung grundsätzlich positiven Einfluss auf die Personalgewinnung und -bindung hat und, dass verbeamtete Mitarbeitende i. d. R. im öffentlichen Dienst bleiben, allerdings bedeutet dies nicht, dass sie nicht auch innerhalb des öffentlichen Dienstes, beispielsweise im Rahmen einer Versetzung, wechseln. Eine Verbeamtung garantiert daher nicht zwangsläufig eine langfristige Bindung an den aktuellen Dienstherrn, auch wenn ein Wechsel in die Wirtschaft dadurch stark an Bedeutung verliert. Mögliche Kosten für die Personalgewinnung und die Wissenssicherung könnten dadurch zwar reduziert werden, gerade aber die zunehmende Konkurrenz in der Region zwischen den kommunalen Dienstherren und den staatlichen Dienststellen wird dadurch nicht entschärft.

Im Hinblick auf die personalwirtschaftliche Planungssicherheit und Flexibilität des Dienstherrn ist auch zu beachten, dass Beamt/innen immer einen Anspruch auf Vollzeitbeschäftigung haben. Dies schränkt die Flexibilität bei der Personalplanung erheblich ein. Zudem trägt das finanzielle Risiko gerade bei längeren Erkrankungen vollständig die Stadt Nürnberg, bei Auslaufen einer Teilzeitgenehmigung währen der Langzeiterkrankung sogar in Vollzeit

Die Stadt Nürnberg stellt sich zunehmend dem Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Arbeitgebern. Zuletzt wurde deshalb auch im Rahmen des Arbeitskreises Personal des Bayerischen Städtetags der Austausch mit anderen bayerischen Dienstherren gesucht. Dabei war festzustellen, dass mit Ausnahme der Landeshauptstadt München, die Praxis der Verbeamtung sehr restriktiv gehandhabt wird. In der Regel bleiben andere Städte hinter den Möglichkeiten der Stadt Nürnberg zurück. Zudem wurde überwiegend geäußert, dass keine Ausweitung der bisherigen Praxis vorgesehen ist. Gerade im Hinblick auf mögliche Wechsel zwischen den Dienstherren scheint ein Blick auf die anderen Kommunen und den Freistaat Bayern bei dieser Thematik von besonderer Bedeutung.

4. Vorschlag zum weiteren Vorgehen bei der Stadt Nürnberg

Die Regelungen zu den Zulassungsvoraussetzungen für die fachlichen Schwerpunkte Humanmedizin und Veterinärmedizin der Fachlaufbahn Gesundheit sind auch nach der Rechtsänderung weiterhin durch Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 38 Abs. 2 LlbG geregelt.

Mit Blick auf die oben dargestellten Faktoren wird künftig eine weiterhin restriktive Handhabung bezüglich der Verbeamtung nach Art. 39 LlbG vorgeschlagen:

Verwaltungsnahe Studiengänge:
Neben den bisher genutzten Möglichkeiten in den Bereichen Technik und IT sollten sich Verbeamtungen in der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen nach Art. 39 LlbG grundsätzlich auf verwaltungsnahe Studiengänge beschränken. Dies umfasst aktuell konkret
- den Studiengang Public Management in der dritten und vierten Qualifikationsebene,
- den Studiengang Public Administration in der vierten Qualifikationsebene sowie
- den Studiengang Public Administration in der dritten Qualifikationsebene, wenn keine hinreichende Anzahl qualifizierter Bewerbender auf dem Arbeitsmarkt verfügbar ist, die die Qualifikation nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LlbG (Vorbereitungsdienst und Qualifikationsprüfung) erworben hat, wovon aktuell ausgegangen wird.

Grundlage hierfür ist die breite Verwendbarkeit innerhalb der Stadtverwaltung. Zudem wird der Studiengang Public Management aktiv durch die Stadtverwaltung im Rahmen eines berufsbegleitenden Studiums gefördert.

Wirtschaftswissenschaften:
Mit Blick auf die aktuelle Bewerbendenlage und die oben dargestellte Bewertung verschiedener Aspekte, wird künftig im Bereich der Wirtschaftswissenschaften in der dritten und vierten Qualifikationsebene grundsätzlich auf eine Verbeamtung verzichtet.
Für Bestandsbeschäftige, die seit dem 28.01.2020 eingestellt worden sind, gilt eine vierjährige Übergangsregelung ab POA-Beschluss.

Herausgehobene Funktionen[1]:
Zudem erfolgt bei einem herausgehobenen dienstlichen Bedürfnis unter Beachtung des „Dreiklangs“ zwischen Studiengang, Fachlaufbahn und Verwendungsbereich eine Bewertung des Einzelfalls. Das herausgehobene Bedürfnis muss dabei seitens des Geschäftsbereichs begründet werden. Die Bewertung und Entscheidung erfolgt durch die Leitung des Referats für Finanzen, Personal und IT auch unter Beachtung einer gesamtstädtischen Verwendbarkeit der/des jeweiligen Mitarbeitenden. Die Ernennungen von Beamtinnen und Beamten ab der BGr. A13 BayBesG sind gemäß Stadtratsbeschluss vom 11.05.2020 zudem dem POA zur Entscheidung vorzulegen. Der Gesamtpersonalrat wird vor der Entscheidung informiert.

5. Fazit

Der Vorschlag zum künftigen Vorgehen bezieht sowohl die durch den Gesetzgeber eröffneten Möglichkeiten als auch die Aspekte der Personalgewinnung und -bindung ein. Eine weitergehende Öffnung der Verbeamtung bei der Stadtverwaltung wäre im Hinblick darauf möglicherweise wünschenswert, aber auf Grund der langfristigen Auswirkungen auf den Haushalt und den weiteren ausgeführten Gründen nicht nachhaltig.

Die Öffnung der dienstrechtlichen Regelungen ist zu begrüßen. Dadurch eröffnen sich gerade bei den herausgehobenen Funktionen im Einzelfall Möglichkeiten, die bisher nicht eröffnet waren. Diese neu gewonnenen Spielräume sollen zielgerichtet eingesetzt werden. Zu berücksichtigen ist die zuletzt aufgebaute verstärkte – durch die Stadt geförderte – Qualifizierung von Mitarbeitenden im Bereich Public Management (berufsbegleitender Bachelor/Master). Konsequenterweise soll gerade in diesem Bereich eine Verbeamtung ermöglicht werden.

Die Praxis der Verbeamtung durch andere bayerische Dienstherren und die Entwicklung im Hinblick auf ein mögliches dienstliches Bedürfnis werden weiterhin verfolgt und ggf. eine Anpassung der städtischen Praxis vorgeschlagen.

[1] Aufgrund der derzeit noch guten Bewerbendenlage und dem mit Blick auf die geregelten Vorbereitungsdienste nur begrenzten Anwendungsbereich, ist hiervon auch die Verbeamtung mit sonstigem Qualifikationserwerb der Fachlaufbahn Bildung und Wissenschaft (entsprechend Nr. 1.2) umfasst.

Beschlussvorschlag

Die Verwaltung wird ermächtig, künftig entsprechend dem vorgelegten Konzept zu verfahren.

II. GPR

III. Herrn Ref. I/II

IV. PA

V. Ref. I/II – POA

Nürnberg, 22.04.2025
Personalamt

(23 09)